

Актуальные вопросы правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации

В. А. Свечников

аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Адрес: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34.
E-mail: vsvech@gmail.com

Current Issues of the Legal Regulation of Investment Activities in the Russian Federation

V. A. Svechnikov

Postgraduate Student of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Address: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: vsvech@gmail.com

Аннотация

В статье рассмотрены отдельные проблемы правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации. Автор указывает на комплексный характер инвестиционных отношений, необходимость учета данного фактора в целях развития инвестиционного законодательства. В статье отражены вопросы государственного регулирования инвестиционной деятельности, рассмотрены актуальные проблемы совершенствования форм и методов государственного регулирования в данной сфере. Статья содержит предложения по дальнейшему развитию источников правового регулирования инвестиционной деятельности в рамках процесса цифровизации российской экономики. Автором статьи высказывается позиция в отношении понятия инвестиций и инвестиционной деятельности. Недостатки действующего инвестиционного законодательства, по мнению автора статьи, негативно сказываются на развитии инвестиционного процесса в целом в России. Автор отразил позицию в отношении развития в Российской Федерации венчурных инвестиций, подчеркнул роль технопарков, бизнес-инкубаторов в поддержке инновационных проектов. В статье выделяется значение договорных конструкций для осуществления инвестиционной деятельности, отмечаются преимущества концессионных соглашений. Автор также приходит к выводу о необходимости расширить участие представителей предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием инновационной сферы.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, Российская Федерация, государственное регулирование, венчурные инвестиции, концессионные соглашения, концепция, цифровая экономика, инвестор, технопарк, законодательство, инновации, предпринимательская деятельность, государственные гарантии, соглашения о разделе продукции.

Abstract

The article discusses some problems of the legal regulation of investment activities in the Russian Federation. The author points to the complex nature of investment relations and the need to take this factor into account in order to develop investment legislation. The article reflects the issues of state regulation of investment activities, addresses the actual problems of improving the forms and methods of state regulation in this area. The article contains proposals for the further development of sources of the legal regulation of investment activities in the framework of the digitization process of the Russian economy. The author of the article expresses a position on the concept of investment and investment activity. The disadvantages of the current investment legislation according to the author of the article, negatively affect the development of the investment process as a whole in Russia. The author reflected the position regarding the development of venture investments in the Russian Federation, stressed the role of technology parks, business incubators in supporting innovative projects. The

article highlights the value of contractual structures for investment activities, notes the advantages of concession agreements. The author also comes to the conclusion that it is necessary to expand the participation of representatives of the business community in the preparation of public authorities decisions related to the regulation of the innovation sphere.

Keywords: investment, investment activity, Russian Federation, state regulation, venture investment, concession agreements, concept, digital economy, investor, technopark, legislation, innovations, entrepreneurial activity, state guarantees, production sharing agreements.

Актуальность проблем правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации связана с активным развитием инвестиционных отношений в Российской Федерации в современный период, возрастанием роли инвестиций в экономике. Инвестиции позволяют развивать и модернизировать промышленность. Они становятся каналами связи с международными рынками. Кроме того, инвестиции выступают движущей силой необходимых инновационных процессов и повышения конкурентоспособности [4. – С. 5]. Появление инновационных направлений в развитии экономики повлияло и на содержание инвестиционных отношений.

В настоящее время инвестиционные отношения во многом меняются, что формирует новые особенности их содержания, что, несомненно, формирует необходимость совершенствования нормативного регулирования в этой сфере. В настоящий момент инвестиционное законодательство меняется в связи с появляющимися новыми качественными составляющими инвестиционного процесса, формами и методами государственного управления инвестиционной деятельностью.

Новые положения в законодательстве об инвестиционной деятельности оказывают влияние на развитие правоприменительной практики, материалы которой нуждается в обобщении и анализе. Своевременными можно назвать исследования нормативного регулирования инвестиционной деятельности, потому что они связаны с объективной потребностью как изучения законодательных аспектов инвестиций, так и рассмотрения судебной практики в данной сфере с целью выработки рекомендаций по совершенствованию правовых основ инвестиционной деятельности.

Кроме того, учитывая высокую практическую востребованность исследований в области инвестиций, можно констатировать наличие большого интереса к проблемам в этой сфере со стороны ученых-юристов [1. – С. 25–28]. Дискуссии по ак-

туальным вопросам правового регулирования инвестиционной деятельности позволяют выработать эффективные подходы к решению задач по ее государственному регулированию, определить пробелы в нормативной основе для развития инвестиций. На наш взгляд, анализ теоретических воззрений, обобщение практических рекомендаций по совершенствованию инвестиционного законодательства необходимы и актуальны в настоящий момент. В частности, особый интерес для изучения вызывает развитие венчурных инвестиций.

Следует отметить, что реализация венчурных инвестиций осуществляется путем вложений в развитие новых технологий, научных и практических идей, которые на момент вложения не подтвердили еще свою окупаемость. В то же время венчурными можно назвать те инвестиции, которые обладают высоким риском в обеспечении доходности деятельности субъектов предпринимательства. Можно назвать их инвестициями в инновационные виды предпринимательской деятельности. Особенностью венчурных инвестиций можно назвать наличие большого риска утраты средств самим инвестором при реализации инвестиционного процесса одновременно с возможностью получить высокую прибыль при благоприятных обстоятельствах.

Стоит обратить внимание на такую особенность венчурных инвестиций, как их зачастую долгосрочный характер, так как для создания соответствующих технологий и разработки методик, для выстраивания процессов требуются значительные периоды времени.

Для эффективного нормативного регулирования такой сферы, как венчурное инвестирование, важно учитывать широкий состав участников данного процесса. В частности, ими являются наряду с инновационными компаниями также венчурные фонды, частные инвесторы (бизнес-ангелы), профессиональные управляющие и государство. В отличие от бизнес-ангелов венчурные фонды связаны обязательствами по обеспе-

чению некоторого уровня доходности перед инвесторами, и, чтобы соблюсти это условие, они компенсируют 3–6 неуспешных инвестиций одной сверхуспешной [5. – С. 46–47]. Кроме того, субъектами могут быть организации, занимающиеся развитием инноваций, являющиеся структурными подразделениями государственных корпораций. Соответственно, при использовании инновационного подхода решается ряд их внутренних задач. Корпорации выделяют из своего бюджета средства, которые необходимы для развития указанных инновационных структур.

На наш взгляд, в современных условиях возрастает потребность в совершенствовании нормативного регулирования деятельности венчурных фондов. Венчурный фонд является инвестиционной компанией, работающей с проектами, имеющими исключительно инновационную направленность.

В условиях развития цифровой экономики нельзя недооценивать роль венчурных фондов с учетом того, что целью их деятельности является осуществление инвестиций именно в высокотехнологическую сферу.

Такие субъекты предпринимательской деятельности, как частные инвесторы, или бизнес-ангелы, осуществляют инвестиции в форме долевого капитала. Бизнес-ангелы, как правило, производят финансирование проектов на этапе нулевого цикла. Такие инвесторы помогают разработчикам проектов организовать осуществление предпринимательской деятельности, а также привлечь новых инвесторов.

Кроме того, участниками отношений в рамках венчурного инвестирования являются такие организации, как бизнес-инкубаторы и технопарки.

Обратим внимание на то, что бизнес-инкубатор – это организация, которая имеет соответствующую инфраструктуру, призванную содействовать организациям малого и среднего предпринимательства, разрабатывающим инновационные проекты. Бизнес-инкубаторы предоставляют готовые инфраструктурные, технические и управленческие решения. С их помощью начинающие предприниматели, занимающиеся инновациями, взаимодействуют с органами местной и федеральной власти. Практика показывает, что в инвестиционной сфере действуют бизнес-инкубаторы, которые могут получать финансовую помощь от местных органов власти. Кроме того, существуют автономные организации, которые выступают в качестве бизнес-инкубаторов. Име-

ют место отдельные структуры внутри технопарков или, например, университетов, которые действуют как бизнес-инкубаторы.

Важную роль в процессе цифровизации играют технопарки: они как научно-производственные комплексы позволяют обеспечить достижение инновационного результата, начиная с формирования самой идеи проекта и заканчивая производством промышленного образца. Если характеризовать основную задачу, которую ставят перед собой технопарки, то ее можно определить следующим образом: приближение научных и иных (инженерных) идей и разработок к скорейшему промышленному производству. В этой связи необходимо обозначить важную функцию таких научно-производственных комплексов, а именно развитие научно-технического прогресса, в частности совершенствование электронных средств связи и информационных технологий, что формирует новые виды и сферы общественных отношений, требующих качественно иного правового регулирования.

Проводя анализ правового регулирования инвестиционной сферы, в том числе и венчурного инвестирования, отметим, что ряд нормативных документов определили основные подходы к законодательному регулированию в этой области. В частности, можно назвать такие акты, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.², Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»³ и др.

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 28.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – 24 ноября. – № 47. – Ст. 5489.

² См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 18.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 2 января. – № 1. – Ст. 216.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» (ред. от 30.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 5 мая. – № 18 (часть 2). – Ст. 2159.

После принятия Федерального закона «Об инвестиционном товариществе»¹ в Российской Федерации расширилось использование эффективных форм коллективного инвестирования, в том числе для осуществления венчурных бизнес-проектов.

Практика показала, что нормы Федерального закона «Об инвестиционном товариществе» позволили объединить преимущества хозяйственных товариществ и простого товарищества. Опыт правового регулирования инвестиционной сферы в других странах показал, что по своей правовой природе инвестиционное товарищество максимально приближено к широко применяемой за рубежом форме коллективного венчурного инвестирования limited partnership (партнерство с ограниченной ответственностью). Следует добавить, что в законодательстве Российской Федерации определенное время назад появилась такая разновидность коммерческих юридических лиц, как хозяйственное партнерство. В ранее действовавшем законодательстве отсутствовала такая организационно-правовая форма, которая отвечала бы потребностям инновационной деятельности, а также практике венчурного инвестирования и предпринимательства в целом. Действующий в настоящий момент Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах»² позволил устранить данный пробел.

Говоря об источниках правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации, нужно уточнить, что инвестиционное законодательство содержит нормы как публично-го, так и частного права, что свидетельствует о комплексном характере правового регулирования инвестиционной деятельности. В российском законодательстве отсутствует современный нормативный акт федерального уровня, который бы устанавливал общие правовые нормы, регулирующие осуществление различных видов инвестиционной деятельности. Поэтому предлагается разработать и принять федеральный закон об

инвестиционной деятельности, который бы сохранил указанные нормы.

Источники правового регулирования инвестиционной деятельности содержат различные определения инвестиций и инвестиционной деятельности, что свидетельствует о низком уровне юридической техники и является препятствием для объективного рассмотрения споров в указанной сфере. Недостатком инвестиционного законодательства является отсутствие понимания инвестиций как категории, имеющей правовое содержание. В отечественной правовой литературе распространено представление о том, что категории «инвестирование» и «инвестиции» являются сугубо экономическими и не имеют правового смысла и значения. Однако ряд авторов справедливо считают, что такая ошибочная точка зрения лишает Россию возможности проведения политики регулирования инвестиционных процессов. Вследствие этого возникают проблемы, с которыми столкнулось наше государство при разрешении конкретных инвестиционных споров [3. – С. 8].

Несовершенство отдельных положений ряда нормативно-правовых актов в области инвестиций является одной из причин недостаточного объема инвестиций в России, поэтому совершенствование инвестиционного законодательства следует рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений государственного регулирования экономики.

Характер правового регулирования инвестиционной деятельности в Российской Федерации свидетельствует о неоднородности подходов к установлению правил для ее осуществления, которые наличествуют в тех или иных нормативных актах, что не позволяет эффективно реализовывать инвестиционные проекты. В целях обеспечения единства инвестиционного законодательства и ликвидации устаревших нормативных положений представляется своевременным провести систематизацию в рассматриваемой сфере. Изучение современного этапа развития инвестиционной деятельности в Российской Федерации показало, что получил активное развитие процесс укрепления внутренних инвестиций. Безусловно, влияние оказали и внешние факторы, частности экономические санкции против России и иные причины.

Цели государственного регулирования, по нашему мнению, оказывают влияние на понятие инвестиций и инвестиционной деятельности. Ис-

¹ См.: Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 5 декабря. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7013.

² См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 5 декабря. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7058.

ходя из указанных целей, предлагается рассматривать инвестиции в первую очередь как денежные средства и затем как иное имущество, которое включает в себя также имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного социального эффекта. А инвестиционную деятельность рассматривать как вложение инвестиций, а также осуществление конкретных практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного социального эффекта.

Характеризуя субъектный состав инвестиционной деятельности, а также основные аспекты, связанные с ее объектами, следует отметить, что специальное инвестиционное законодательство в определении понятий субъектов и объектов инвестиционной деятельности имеет ряд пробелов.

Отмечая функциональные особенности субъектов инвестиционной деятельности, важно подчеркнуть, что данные субъекты нацелены на получение прибыли от использования ее результатов или на совершение в процессе инвестирования практических действий. Однако пользователи объектов инвестиционной деятельности не всегда отвечают данным критериям, поэтому предлагается не относить данную группу лиц к субъектам инвестиционной деятельности путем внесения соответствующих изменений в законодательные акты в рассматриваемой сфере.

С точки зрения анализа объектов инвестиционной деятельности можно констатировать, что перечень таких объектов, имеющий место в ряде нормативных актов в инвестиционной сфере, не заменяет собой само понятие объекта инвестиционной деятельности. Поэтому предлагается законодательно закрепить определение объекта инвестиционной деятельности, а именно понимать под объектом инвестиционной деятельности то имущество, которое может быть создано или приобретено в результате процесса инвестирования, приносящее доход при использовании в предпринимательской деятельности.

Рассматривая понятие государственного регулирования инвестиционной деятельности как совокупность действий государства в лице его органов по реализации государственной инвестиционной политики с использованием установленных форм и методов воздействия, можно утверждать, что совершенствование государственного регулирования инвестиционной деятельно-

сти должно осуществляться на основе баланса интересов государства и частного инвестора с использованием новых механизмов воздействия на участников инвестиционных отношений. При этом должно быть исключено дублирование в нормативных регуляторах отдельных положений, таких как объекты государственного (муниципального) частного партнерства и объекты концессионных соглашений, которые фактически совпадают.

Правовые гарантии в инвестиционной сфере можно рассматривать в качестве нормативно установленных средств, которые призваны обеспечить действие защитных механизмов прав инвесторов. Характеризуя государственные гарантии прав субъектов инвестиционной деятельности, можно обозначить следующие особенности данных обязательств по обеспечению инвестирования: 1) государственные формы и методы по охране прав и законных интересов субъектов инвестиционной деятельности закреплены в законодательстве об инвестициях; 2) регулирование механизма государственных гарантий инвестиций осуществляется как внутри государства, так и нормами международного права; 3) направленность осуществления государственных гарантий на обеспечение сохранения собственности инвесторов. В целях совершенствования механизма государственных гарантий прав субъектов инвестиционной деятельности предлагается разработать и принять на уровне Правительства Российской Федерации программу мероприятий по контролю за соблюдением прав национальных и иностранных инвесторов на территории Российской Федерации. Предлагается рассматривать институт государственных гарантий прав субъектов инвестиционной деятельности как совокупность правовых норм, устанавливающих льготы и гарантии инвесторам, а также регулирующих деятельность по страхованию инвестиций и разрешению инвестиционных споров.

В целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере действия соглашений о разделе продукции предлагается в значительной степени упростить порядок заключения таких соглашений, так как существующий в настоящий момент порядок заключения является сложной поэтапной процедурой. Необходимо установить ясные по содержанию условия раздела продукции, которые позволят ликвидировать препятствия к осуществлению инвестором его деятельности.

Государственное регулирование концессионных соглашений обладает особенностями, которые связаны как с самой конструкцией, так и со спецификой осуществления данных соглашений в различных сферах применения, поэтому при использовании, например, в качестве объектов концессионных соглашений объектов инфраструктуры морских портов, которые относятся к недвижимому имуществу, существуют такие специальные правила. Нормативное регулирование данных отношений предлагается четко обозначить как специальное по отношению, в частности, к кодифицированным актам и общему закону о концессионных соглашениях.

Дискуссионным является вопрос, касающийся тех концессионных соглашений, которые заключены на уровне поселений, так как изменения в нормативном регулировании данной сферы вывели перечисленные задачи из компетенции таких субъектов. Поэтому возникающие споры между муниципальными поселениями и публично-правовыми образованиями, к компетенции которых отнесены вопросы сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, а также захоронения отходов по поводу порядка передачи прав на принадлежащие поселениям объекты обращения с отходами можно рассматривать как индикатор, свидетельствующий о проблеме в законодательстве.

Реализация венчурных инвестиций осуществляется путем вложений в развитие новых технологий, научных и практических идей, которые на момент вложения не подтвердили еще свою

окупаемость. Особенностью венчурных инвестиций является наличие значительного риска утраты капитала самим инвестором одновременно с возможностью получить высокую прибыль при благоприятных обстоятельствах реализации инвестиционного процесса. Венчурные инвестиции имеют в основном долгосрочный характер. Для создания соответствующих технологий и разработки методик, для выстраивания процессов требуются значительные периоды времени. Особенностью венчурного инвестирования выступает также состав участников данного процесса. В частности, ими являются, наряду с инновационными компаниями, также венчурные фонды, частные инвесторы (бизнес-ангелы), профессиональные управляющие и государство. В целях реализации эффективного государственного регулирования венчурных инвестиций предлагается осуществлять постоянный мониторинг исполнения Стратегии инновационного развития в Российской Федерации. Необходимо вносить по итогам мониторинга изменения в основные показатели указанного документа. Предлагается посредством указов Президента Российской Федерации создать правовые условия для развития венчурного инвестирования в наукоемкие проекты с последующей разработкой соответствующих законов. Предлагается расширить участие представителей предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием инновационной сферы.

Список литературы

1. Богатырев А. Г. Актуальные проблемы правового регулирования инвестиционных отношений в Российской Федерации // Вопросы экономики и права. – 2015. – № 9. – С. 25–28.
2. Доклад о мировых инвестициях, 2018 г.: инвестиции и новая промышленная политика (издание Организации Объединенных Наций). – URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_overview_ru.pdf (дата обращения: 03.02.2019).
3. Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Проблемы и пути развития российского инвестиционного законодательства // Журнал российского права. – 2015. – № 6 (222). – С. 5–14.
4. Инвестиционное право / под ред. Г. Ф. Ручкиной. – М. : Кнорус, 2018.
5. Каширин А. И., Семенов А. С. Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование. – М. : Дело : РАНХиГС, 2015.